

Seguridad Privada en Costa Rica -propuestas de regulación y gobernanza democrática-

CARLOS HUMBERTO CASCANTE SEGURA

RAÚL GERARDO FONSECA HERNÁNDEZ

NOVIEMBRE DE 2017

- El aumento de los delitos violentos y contra la propiedad, generó que, en los países centroamericanos se formularan o reformaran las políticas de seguridad. La seguridad privada se ha colocado en las agendas de las empresas usuarias de estos servicios, los gobiernos, los parlamentos, los medios de comunicación y los partidos políticos.
- En Costa Rica, la seguridad privada es un tema en la agenda política. Una investigación periodística determinó que un alto porcentaje de las empresas de seguridad privada estaban en la informalidad (La Nación, 2016).
- La regulación de las empresas debe evitar el ofrecimiento ilegal del servicio, el descontrol en el uso y registro de armas, el crecimiento desmedido del número de oficiales, tanto como las deficiencias en su capacitación y el incumplimiento de sus derechos laborales.
- El desequilibrio entre capacidades estatales de control de la seguridad privada y el desarrollo del sector requiere de propuestas que impidan el incremento de los índices de violencia y el descontrol de este tipo de empresas.

Contenido

■ Objetivos, metodología y composición del estudio	5
■ El contexto centroamericano: entre la inseguridad y la desconfianza	5
■ Los retos de la seguridad privada en América Central	9
La capacidad del Estado para regular el sector de la seguridad privada	11
El manejo de armas por las empresas de seguridad privada.....	12
Condiciones de operación de las empresas de seguridad	14
■ Los retos de la seguridad privada en Costa Rica.....	14
La implementación normativa.....	16
Las capacidades estatales de control de los servicios de seguridad privada ..	17
Relación entre armas y empresas de seguridad.....	18
Funcionamiento de las empresas de seguridad y relación con agentes privados	20
■ Consideraciones finales y recomendaciones	22
■ Referencias.....	24

Índice de cuadros y gráficos

Cuadros

<i>Cuadro 1: Empresas y agentes de seguridad privada en Centroamérica (2001-2015)</i>	<i>9</i>
<i>Cuadro 2: Marco regulatorio y mecanismos institucionales para la regulación de la seguridad privada en Centroamérica por país (2015).</i>	<i>11</i>
<i>Cuadro 3: Armas registradas pertenecientes a empresas de seguridad en Centroamérica por país (2008-2016)</i>	<i>13</i>
<i>Cuadro 4: Problemas comunes vinculados al uso de armas por las empresas de seguridad privada</i>	<i>13</i>
<i>Cuadro 5: Requisitos para ser guarda de seguridad privada.....</i>	<i>14</i>
<i>Cuadro 6: Regulaciones normativas potestad del Ministerio de Seguridad Pública</i>	<i>17</i>
<i>Cuadro 7: Ejemplos de incidentes a empresas de seguridad privada registrados en medios de noticias nacionales (2012-2016).....</i>	<i>19</i>

Gráficos

<i>Gráfico 1: Evolución de la tasa de homicidios en Centroamérica por país (2000-2016)</i>	<i>6</i>
<i>Gráfico 2: Costo de la violencia como % del PIB (2012 y 2014).....</i>	<i>6</i>
<i>Gráfico 3: Presupuesto en millones de dólares y porcentaje del PIB destinado a seguridad (2016).....</i>	<i>7</i>
<i>Gráfico 4: Percepción negativa (opiniones “poca” o “nula”) sobre la protección contra el crimen entre países centroamericanos por años seleccionados (2007-2015).....</i>	<i>7</i>
<i>Gráfico 5: Opiniones negativas sobre la percepción de confianza de la ciudadanía en la policía (1996-2015)</i>	<i>8</i>



<i>Gráfico 6: Importación de armas por año y país</i>	<i>8</i>
<i>Gráfico 7: Comparación de agentes privados de seguridad y fuerzas policiales en Centroamérica (2008 y 2016)</i>	<i>10</i>
<i>Gráfico 8: Concentración de mercado en la seguridad privada en Centroamérica (2016).....</i>	<i>11</i>
<i>Gráfico 9: Presupuesto del Ministerio de Seguridad Pública de Costa Rica(millones de colones) y tasa de crecimiento anual (2006-2016)</i>	<i>15</i>
<i>Gráfico 10: Evolución de las empresas del número de empresas de seguridad privada para años seleccionados (2008-2016).....</i>	<i>15</i>
<i>Gráfico 11: Tipo de delito en que se sustraen armas a empresas de seguridad privada y agentes de seguridad privada (2012-2017).....</i>	<i>19</i>
<i>Gráfico 12: Armas sustraídas a empresas de seguridad privada y agentes de seguridad privada (2012-2017).....</i>	<i>20</i>
<i>Gráfico 13. Cantidad de personas señaladas por año que indicaron como oficio, oficial de seguridad privada (2012-2017).....</i>	<i>20</i>



Objetivos, metodología y composición del estudio

El objetivo de este documento consiste en realizar un diagnóstico de los principales retos asociados a la regulación y la gobernanza de la seguridad privada en Costa Rica. Para los efectos de este trabajo el concepto de seguridad privada se utiliza para “describir una amplia gama de servicios relacionados con la seguridad y proporcionados por entidades privadas con fines de lucro. Estos pueden incluir, entre otros los siguientes: vigilantes y guardias (armados y no armados), patrullas, escoltas, servicios de vehículos blindados, transporte de valores y mercancías, servicios de inteligencia, perros entrenados, vigilancia electrónica, investigaciones, protección de los activos físicos, blindaje de edificios, protección de obras e infraestructura, protección anti-secuestro, capacitación en seguridad y autoprotección, ventas de armas y capacitación, así como la intermediación de estos servicios”.¹

Desde esta línea, este documento recoge las principales investigaciones y estadísticas sobre la materia en Centroamérica y Costa Rica, con el fin establecer un estado de la cuestión sobre los estudios de seguridad privada en la región. Por otra parte, sintetiza una serie de entrevistas a actores asociados al tema de la seguridad privada en Costa Rica: Ministerio de Seguridad Pública, empresas de seguridad, Poder Judicial y usuarios.

De tal manera, se aborda el contexto de la seguridad privada en Centroamérica, para luego enfocarse en su desarrollo en Costa Rica, a partir de la cual se realiza un abordaje preliminar de retos que enfrenta el tema en nuestro país, que será complementado con los talleres que se realizarán para el planteamiento de propuestas de solución a estos.

El contexto centroamericano: entre la inseguridad y la desconfianza

El final de la guerra en Centroamérica no significó la finalización de la violencia. Las condiciones de desigualdad social y la debilidad de las estructuras

del Estado provocaron el desarrollo del crimen organizado violento. En esta línea, la expansión del crimen organizado dirigido al tráfico ilegal de estupefacientes, el tráfico de personas, así como las maras (orientadas a la extorsión y control de territorios), provocaron que, a partir del 2007, se produjera un aumento de los altos índices de violencia en la región (ver gráfico 1).

De acuerdo con el Informe Global sobre Homicidios, elaborado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), para el 2013 los homicidios en Centroamérica sobrepasaban por tres veces la tasa mundial de homicidios. Es decir, si el promedio mundial de homicidios es de 6,2 por cada 100 000 habitantes, en Centroamérica se alcanzaba una tasa de 24 homicidios por cada 100 000 habitantes.² Asimismo, la violencia se torna especialmente sensible en las ciudades; de tal forma, los datos del informe demuestran que los mayores porcentajes de homicidios se producen en ciudades densamente pobladas, donde las personas en el rango de 30 a 44 son las más propensas a sufrir muertes violentas, de las cuales son en su mayoría hombres (el promedio ronda el 90% de hombres y el 10% mujeres).³

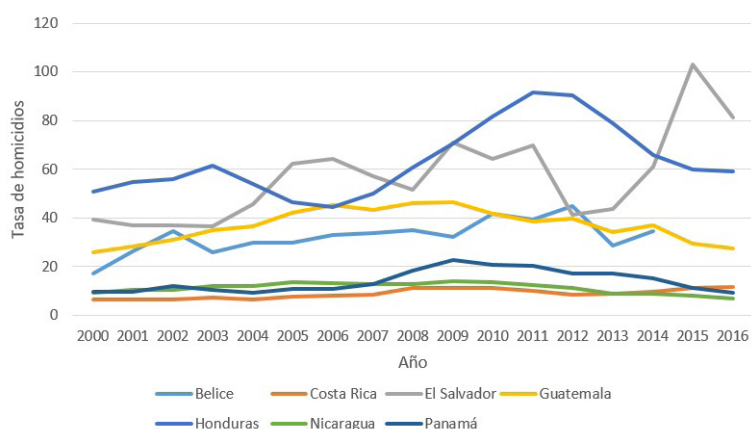
La violencia no solo se concentra en homicidios, sino también en delitos violentos contra la propiedad y de carácter sexual. En esta línea, Donadio ha planteado un índice de Seguridad en Centroamérica que abarca los delitos contra la propiedad (sean hurtos o robos), así como las violaciones. Para el 2012, sin ser concluyentes al no mostrar evolución en el tiempo, plantean las formas diversas que asume la violencia en Centroamérica. De tal forma, en aquellos países con una tasa de homicidios menor, la violencia se concentra en los robos, hurtos y violencia sexual. En esta línea, si bien Costa Rica, Nicaragua y Panamá muestran menor incidencia de homicidios, cuentan con una mayor incidencia en robos y hurtos que el resto de la región. Asimismo, la violencia de tipo sexual se concentra en Costa Rica, Nicaragua y Panamá.⁴

1 UNLIREC. (2011). Control y Regulación de las Empresas de Seguridad Privada en América Latina y el Caribe: un análisis comparativo. Lima: UN, p. 3.

2 UNODC. (2014). Global Homicide Book. Ginebra: ONU, p. 12.

3 Ibid.

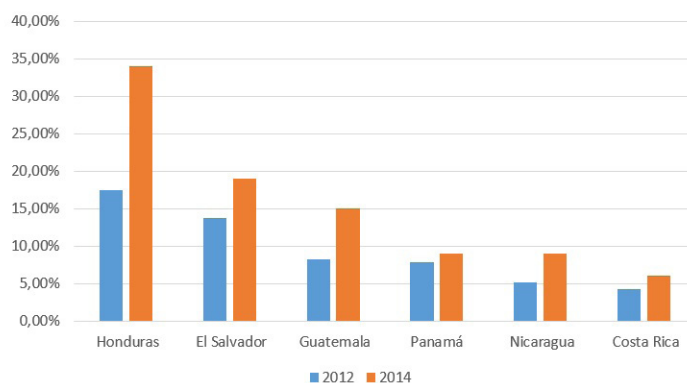
4 Donadio, M. (2013). Índice de seguridad pública: Centroamérica: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras. Buenos Aires: Resdal.

**Gráfico 1: Evolución de la tasa de homicidios en Centroamérica por país (2000-2016)**

Fuente: elaboración propia a partir de UNODC (2014b), Villalobos (2017), Datos-macro, (2015)

Los efectos sociales de la inseguridad no son medibles en su totalidad. Sin embargo, distintos organismos internacionales han intentado medir los costos del crimen y la violencia; dentro de estos se encuentra la Organización Mundial de la Salud (OMS), que plantea un método de cálculo en razón de la determinación de los años perdidos por discapacidad

se las empresas de la región.⁶ Un estimado de estos efectos en el desarrollo de los países centroamericanos puede apreciarse en el gráfico 2, donde queda patente que la violencia, producto de estructuras económicas históricas, termina por contribuir al mantenimiento de estos, al afectar directamente la productividad nacional.

Gráfico 2: Costo de la violencia como % del PIB⁷(2012 y 2014)

Fuente: Elaboración propia con base en IEP (2013) y IEP (2016)

prematura o muerte que puede luego monetizarse utilizando como base el ingreso per cápita del país.⁵ Asimismo, de acuerdo con el Banco Mundial (BM), para el 2012 los gastos en seguridad que realizaban las empresas alcanzó un 3.7 por ciento de las venta-

⁶ Banco Mundial. (13 de diciembre de 2012). Central America: Private sector makes fighting crime its business. Obtenido de Banco Mundial: <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2012/12/13/crime-prevention-central-america-private-sector-business>

⁷ “Se estima como el gasto y el efecto económico relacionados con contener, prevenir y tratar las consecuencias de la violencia. Las estimaciones incluyen el costo directo e indirecto de la violencia, así como un multiplicador económico. El efecto multiplicador calcula la actividad económica adicional que se habría acumulado si se hubieran evitado los costos directos de la violencia”. En: Ibid., 44.

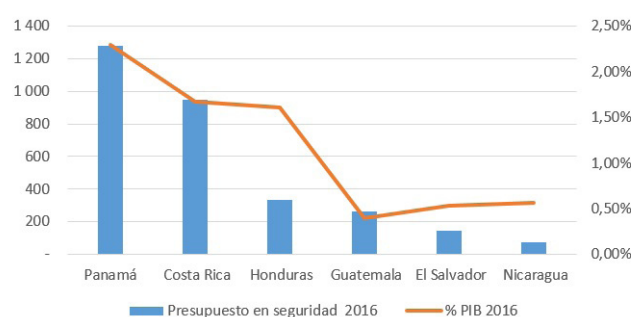
⁵ Banco Mundial. (2011). Crimen y Violencia en Centroamérica. Un desafío para el desarrollo. Washington: Banco Mundial.



Esta situación ha llevado a que la seguridad se convierta en un eje fundamental de la vida centroamericana y de la actividad estatal (ver gráfico 3). En el norte de la región, la sensación de inseguridad y el incremento del crimen internacional ha llevado a un proceso de militarización de la seguridad pública en Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua; mientras que el presupuesto ha visto aumentos sistemáticos en Costa Rica y Panamá (Cajina y Orozco, 2015).⁸

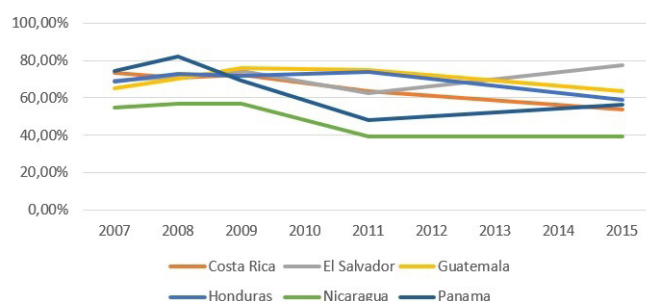
Sin embargo, ese aumento no ha traído un restablecimiento completo de la confianza ciudadana en las fuerzas policiales de región. De tal manera, como puede apreciarse en el gráfico 4, aunque hay una tendencia a percibir mejor la labor policial en cuatro países de la región, más del 50% de la población en Guatemala, Honduras, El Salvador y Costa Rica consideran que la acción policial es poca o nula para evitar la comisión de delitos.

Gráfico 3: Presupuesto en millones de dólares y porcentaje del PIB destinado a seguridad (2016)



Fuente: Elaboración propia con base en Donadio (2016)

Gráfico 4: Percepción negativa (opiniones “poca” o “nula”) sobre la protección contra el crimen entre países centroamericanos por años seleccionados (2007-2015)



Fuente: elaboración propia a partir de Latino barómetro, análisis online (2017)

8 Cajina, R. y Orozco, R. (2015). Relaciones civiles-militares en Centroamérica. San José: Estado de la Región.

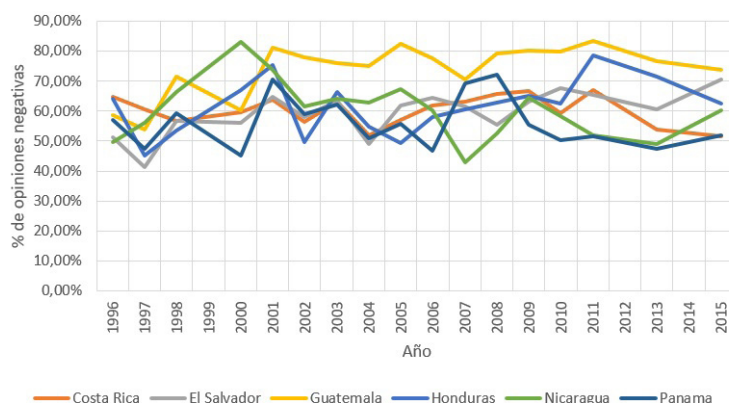


Esa desconfianza puede provenir tanto de la sensación de inseguridad como en la deslegitimación de dichos cuerpos policiales, lo que ha llevado a un proceso de reforma constante de estas instituciones (CEG, 2015),⁹ con resultados dispares en los países del istmo. En este sentido, la confianza de los ciudadanos en la policía como institución sigue siendo uno de los grandes problemas de la región. Desde esta perspectiva, el gráfico 5 muestra las opiniones negativas respecto de la policía en Centroamérica que, como puede apreciarse superan, salvo por Panamá y Costa Rica, el 50 por ciento de opiniones negativas.

En síntesis, la inseguridad como problema inherente a la realidad centroamericana, la percepción de esta realidad como amenazante y la falta de legitimidad de las instituciones públicas para resolver este problema han provocado la consolidación de los servicios privados de seguridad en la región que ahora enfrenta el reto de controlarlos en un esquema de gobernanza democrática.

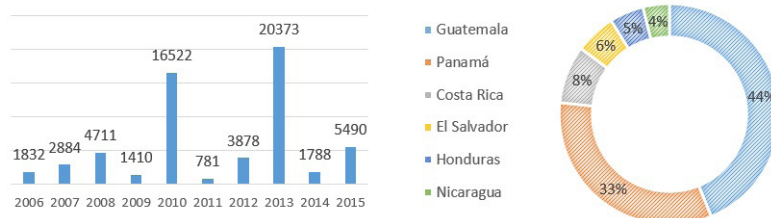
En paralelo a las opiniones negativas sobre la confianza de en la policía y protección contra el crimen, en Centroamérica se han importado cerca de 59.669 armas desde el 2006 hasta el 2015. Guate-

Gráfico 5: Opiniones negativas sobre la percepción de confianza de la ciudadanía en la policía (1996-2015)



Fuente: elaboración propia a partir de Latino barómetro, análisis online (2017)

Gráfico 6: Importación de armas por año y país (2006-2015)



Fuente: Elaboración propia con base en SIPRI (2017)

9 CEG. (2015). Inseguridad Ciudadana en Centroamérica. El negocio de la violencia. Guatemala: Centro de Estudios de Guatemala.



mala y Panamá¹⁰ son los países que históricamente han importado una mayor cantidad de armas. El 73% de las armas importadas son revólveres y pistolas automáticas de bajo calibre (SIPRI, 2017).¹¹ El siguiente gráfico muestra la cantidad de armas importadas por año y la distribución total por país.

Los retos de la seguridad privada en América Central

El crecimiento acelerado del mercado de la seguridad privada constituye un fenómeno global. En esta línea, se estima que la industria de la seguridad privada legal crecería entre 2009 y 2016 a una tasa aproximada de 7% anual, que le permitiría de un valor total de 165 billones de dólares hasta alcanzar 244 billones. Dados los problemas de inseguridad descritos, este crecimiento se ha acentuado en América Latina, donde se calcula la existencia de 1,6 millones de efectivos de seguridad privada que actúan en la legalidad y 2 millones en la informalidad.¹² Igualmente, se ha señalado que la seguridad privada fomenta la desigualdad, dado que establece una diferencia evidente entre aquellos grupos sociales que pueden pagarlos y aquellos que no tienen esa capacidad. Este elemento constituye un reto a la conservación del tejido social de las comunidades

en América Latina, ya de por sí diferenciado por aspectos étnicos y económicos.¹³

En Centroamérica, desde los estudios pioneros en esta materia desarrollados en los primeros años de este siglo, se hacía incapié en el rápido y descontrolado crecimiento del empresariado de seguridad y su peso en las funciones que tradicionalmente habían sido ejecutadas por la policía, pero que el aumento de la violencia tornaba como un fenómeno difícil de detener.¹⁴ Este crecimiento no se detuvo, como puede notarse en el cuadro 1. Lamentablemente, por falta de datos confiables durante muchos años, no puede reconstruirse una evolución temporal del fenómeno. Sin embargo, puede señalarse que en poco más de una década se ha producido (según cada país) un aumento significativo de las empresas de seguridad (casos de Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Panamá), así como de los empleados de estas (especialmente sensibles para el caso de Costa Rica, Honduras), a pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años por regular y controlar el crecimiento de este sector (ONHRC, 2015).¹⁵ Igualmente, el fluctuante número de agentes privados en el caso guatemalteco demuestra las dificultades de registro de agentes y el manejo de información del fenómeno en la región.

Cuadro 1: Empresas y agentes de seguridad privada en Centroamérica (2001-2015)

País \ Año	2001		2008		2013		2015	
	Empresas	Agentes	Empresas	Agentes	Empresas	Agentes	Empresas	Agentes
Belice	ND	ND	21	ND	67*	1180*	ND	ND
Costa Rica	754	9.469	628	19.558	1.048	29.541	636**	27.772**
El Salvador	295	20.643	192	21.146	460	28.639	330	22.602
Honduras	ND.	ND.	200	ND	402	14.787	865	44.167
Nicaragua	52	7.174	98	19.710	140	ND.	160	18.000
Guatemala	134	ND	200	120.000	145	51.024	153	100.000
Panamá	108	10.500	107	30.000	146	30.000	183	18.000

Fuente: elaboración propia a partir de Espinoza (2001), Caonero, et. al. (2011), CEG (2015), Donadio (2013), UNRILEC (2016)

* Los datos corresponden al 2011

** Los datos corresponden al 2016

10 Cabe señalar que Panamá no importa armas desde el 2012, posiblemente relacionado con la veda de venta de armas que se dio en este país

11 SIPRI (2017). Arms trade data. Stockholm International Peace Research Institute. Beijing.

12 UNODC. (2014). State Regulation concerning Civilian Private Security Services and their Contribution to Crime Prevention and Community Safety. Viena: UN, p. 2-3.

13 UNDP. (2015). Regional Human Development Report 2013-2014. Citizen Security with a Human Face: Evidence and Proposals for Latin America. UN: Nueva York.

14 Espinoza, A. Y. (2001). La seguridad privada en Centroamérica. San José: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.

15 ONHRC. (2015). Report on National Legislation on Private Security Services in Central America, Mexico and Cuba. Ginebra.

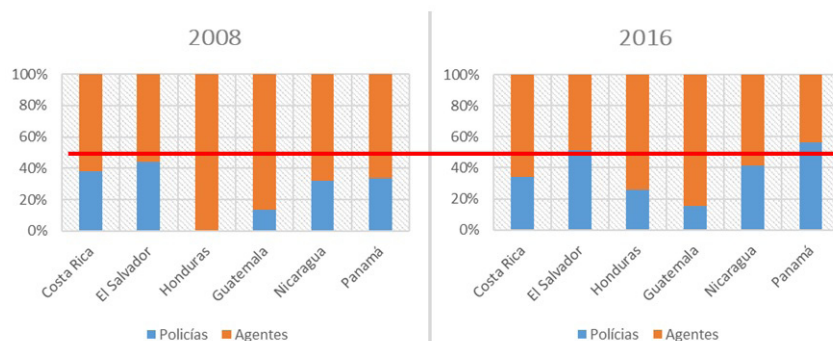


De igual forma, la mayoría de estudios en la materia han prestado atención a la relación entre fuerzas policiales y agentes de seguridad registrados formalmente, tanto como un indicador de la importancia de regular y fiscalizar el fenómeno y como una alerta de la influencia que puede llegar a tener este grupo sobre la realidad política de un país determinado y en última instancia, el acceso de los servicios de seguridad para una porción de la población.¹⁶ Al revisar comparativamente los datos disponibles, puede observarse cómo para el 2008, en los cinco países con datos disponibles, los agentes de seguridad privada registrados superaban los efectivos policiales. En el 2016, en El Salvador (0,9 efectivos de seguridad privados por policía) y Panamá (0,8 efectivos privados por policía), los funcionarios públicos superan a los de seguridad privada, mientras que en Nicaragua (1,4 efectivos privados por policía) y Costa Rica (1,9 efectivos por policía)

el desbalance resulta más evidente; por último, en Guatemala (5,5 efectivos privados por policía) y Honduras (2,9 efectivos privados por policía) los agentes de empresas de seguridad siguen siendo predominantes. El gráfico 7 muestra esta situación.

El mercado de la seguridad privada difiere en su estructura y concentración entre los países centroamericanos. En este sentido, como puede observarse en el gráfico 8, Guatemala constituye un escenario de concentración del mercado de la seguridad privada¹⁷, en donde el 7% de empresas que maneja el 43% de efectivos, en menor medida el mercado de Honduras (el 37% de empresas concentran el 19% de efectivos) y con una competitividad más alta Costa Rica (27% empresas, tiene el 12% de empleados); mientras que Panamá y Nicaragua no cuentan con un predominio de algún grupo empresarial.

Gráfico 7: Comparación de agentes privados de seguridad y fuerzas policiales en Centroamérica (2008 y 2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de Caonero, et. al. (2011) y UNRILEC (2016)

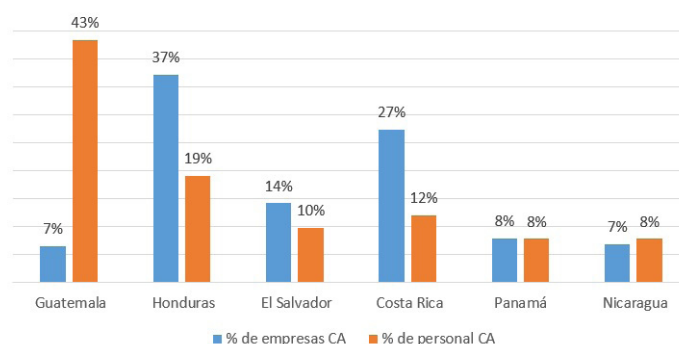
*No se cuentan con los datos de los agentes de seguridad privada de Honduras en el 2008

16 Entre otros ver: Dammert, L. (2008). Seguridad pública y privada en las Américas: desafíos del análisis institucional. Washington: Organización de Estados Americanos; Donadio, Op. Cit. y CEG, Op. Cit.

17 Se utilizan el total de empresas y empleados de seguridad privada en Centroamérica, sobre esta base se establecen la concentración por país.



Gráfico 8: Concentración de mercado en la seguridad privada en Centroamérica (2016)



Fuente: Elaboración propia con base en UNRILEC (2016)

Por al menos una década, la literatura especializada ha venido puntualizando los grandes retos y problemas de la seguridad privada en Centroamérica.¹⁸ En términos generales, se han detectado tres grandes retos por resolver: (a) la capacidad de supervisión del Estado, (b) las relaciones de las empresas de seguridad privada con el manejo de armas, y (c) las condiciones de operación de las empresas de seguridad.

La capacidad del Estado para regular el sector de la seguridad privada

La capacidad del Estado se fundamenta en tres elementos: la existencia de normativa que brinda potestades de control, la capacidad real de hacer cumplir esta normativa, y la coordinación de los diferentes órganos del Estado en esta tarea.

Cuadro 2: Marco regulatorio y mecanismos institucionales para la regulación de la seguridad privada en Centroamérica por país (2015)

País	Marco regulatorio	Mecanismo institucional
Costa Rica	Ley de Regulación de los Servicios de Seguridad Privados N° 8395/2003, y el Reglamento N° 33128-sp de 2006.	Dirección de Servicios de Seguridad Privados, Ministerio de Seguridad Pública.
El Salvador	Decreto No. 227(2000) Ley de los Servicios Privados de Seguridad. Decreto N° 1124/2003 que modifica el Decreto N°227.	División de Registro y Control de Servicios Privados de Seguridad de la Policía Nacional Civil, Ministerio de Seguridad Pública y Justicia.
Honduras	Decreto N° 67/2008, Ley Orgánica de la Policía Nacional y el Reglamento para el control de los servicios de seguridad privada, Acuerdo N° 013/2009.	Secretario de Estado del Despacho de Seguridad, Unidad de Control de las Empresas de Seguridad Privada, dentro de la Dirección Nacional de Servicios Especiales Preventivos de la Policía Nacional.
Guatemala	Decreto 52-2010, Ley que regula los servicios de seguridad privada	Dirección General de Servicios de Seguridad Privada, Ministerio de Gobernación.
Nicaragua	Ley 903/2015. Ley de Servicios de Seguridad Privada.	Especialidad de Seguridad Pública, Policía Nacional de Nicaragua.
Panamá	Decreto Ejecutivo N° 21 y 22 del 31 de enero de 1992, La Ley N° 56 de 2011 (suspendida durante varios años).	Dirección Institucional en Asuntos de Seguridad Pública, Ministerio de Gobierno y Justicia.

Fuente: CEG, Op. Cit. p. 32

¹⁸ Ver entre otros: Espinoza, Op. Cit.; CEG, Op. Cit., ONHRC, Op. Cit. y UNRILEC. (2016). *Armed Private Security in Latin America*. Nueva York: ONU.



En esta línea, como muestra el cuadro 2, en la región existen diversos cuerpos normativos que fueron promulgándose a lo largo de la década anterior, los que necesariamente fueron creando una institucionalidad para su manejo, o bien, atribuyeron funciones a entes que existían previamente. De acuerdo con el reporte del grupo de trabajo de la Comisión de Derechos Humanos sobre la situación de las normativas nacionales centroamericanas en esta materia (2014), las normativas examinadas fueron calificadas como débiles al enfrentar la relación entre protección de Derechos Humanos y seguridad privada.

Así, se señaló que la normativa de los países centroamericanos carecía de mecanismos de compensación por daños causados por las compañías de seguridad a la ciudadanía; además, se puntualizó que no contienen sanciones contra conductas de las compañías y sus personeros que lesionen derechos ciudadanos. Tampoco existen mecanismos claros para el control del armamento que utilizan las compañías, su adquisición, su trasiego y su eliminación. Por otra parte, las normativas estudiadas en general no permiten controlar de forma efectiva las condiciones en que se seleccionan, entrenan y laboran los personeros de las empresas de seguridad privada. Igualmente, el grupo de trabajo planteó la necesidad de establecer mecanismos de cooperación regional para el control de empresas de carácter transnacional, así como la necesidad de aplicar y adaptar las normas nacionales a la Convención contra el Reclutamiento, Uso, Financiamiento y Entrenamiento de Mercenarios de 1989, que solo ha sido ratificada por Costa Rica y Honduras.

Asimismo, las normas no recogían los principios que se desean impulsar a través del proyecto de Convención sobre las Empresas Militares y de Seguridad Privada, presentado en el 2010 ante el Consejo de Derechos Humanos. Adicionalmente, salvo por Costa Rica (2011), ninguno de los países centroamericanos se ha adherido al Documento de Montreaux, que plantea una serie de buenas prácticas de regulación de las empresas tanto para momentos de conflictos bélicos como para etapas con ausencia de estos, así como grupos de trabajo en la materia (MDForum, 2017).¹⁹

19 MDForum. (20 de mayo de 2017). Participants Document of Montreaux. Obtenido de Mdforum: <http://www.mdforum.ch/en/participants>.

Más allá del aspecto normativo, el informe de 2016 del Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (UNRILEC) sobre seguridad privada en América Latina, así como la investigación de Saavedra²⁰ para el caso salvadoreño llamaban la atención de que en la región los Estados carecen de los recursos presupuestarios y burocráticos para cumplir con las potestades de vigilancia necesaria. Por ejemplo, El Salvador impuso multas por 325.000 dólares, pero solo pudo recuperar 23.000.²¹ Asimismo, existe una clara desproporción entre el personal encargado de aplicar la legislación sobre seguridad privada y el número de empresas privadas formalmente registradas. Igualmente, este informe puntualiza las deficiencias estadísticas para controlar el fenómeno; en otros términos, los Estados tienen poca capacidad para registrar y, por ende, controlar el ciclo de vida de las empresas, mucho menos para fiscalizar su función cotidiana.

Con el propósito de avanzar en la modernización normativa de la seguridad privada, el Programa Centroamericano de Control de Armas Pequeñas y Ligeras, y el Foro de Presidentes de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe (FOPREL) han presentado dos proyectos de leyes para un marco de regulación de armas y empresas de seguridad privada para Honduras, El Salvador, Nicaragua, además de Belice y República Dominicana (CASAC-SICA, 2016). No obstante, a la fecha el proceso de adopción de esta normativa no se ha alcanzado.

El manejo de armas por las empresas de seguridad privada

El manejo de armas en países con un pasado de luchas intra e interestatales constituye un reto para la convivencia pacífica. En esta línea, el control de los procesos de registro y trazabilidad de las armas utilizadas por las empresas de seguridad constituye uno de los componentes fundamentales de la gobernanza en este tema. A lo largo de una década, las empresas de seguridad centroamericanas han aumentado sistemáticamente sus arsenales. Como puede apreciarse en el cuadro 3, el incremento resulta especialmente sensible en Costa Rica y Gua-

20 Saavedra, B. (2014). La privatización de la seguridad en Centroamérica: el caso de El Salvador. Madrid: Tesis Doctoral. Universidad Estatal a Distancia.

21 UNRILEC, Op. Cit., p. 61.



tema, aunque no existe claridad de cuántas armas han sido eliminadas y aún se encuentran registradas, uno de los principales problemas que se experimenta en este caso.

La literatura especializada ha establecido conductas en el manejo y utilización de armas tanto por las empresas de seguridad como por sus agentes, que

En esta línea, se han planteado a lo largo de los últimos años situaciones en que la relación entre armamento y empresas de seguridad se torna conflictiva. Así, por ejemplo, en el 2011 el gobierno de El Salvador determinó que aproximadamente 1.700 armas fueron vendidas al mercado negro luego de ser denunciada su desaparición.²² Por otra parte, en Guatemala se han detectado casos en los cuales la

Cuadro 3: Armas registradas pertenecientes a empresas de seguridad en Centroamérica por país (2008-2016)

País	Año	
	2008	2016
Costa Rica	8.884	32.000
El Salvador	18.125	22.602
Honduras	16.823	23.657
Nicaragua	6.799	11.625
Guatemala	41.000	90.584
Panamá	ND	ND

Fuente: elaboración propia a partir de Caonero, F. y otros, Control y regulación de las empresas de seguridad privada en América Latina y el Caribe: un análisis comparativo. Revista Policía y Seguridad Pública, 1 (1) (junio-diciembre, 2011), p. 187-266. y UNRILEC, Op. Cit.

Cuadro 4: Problemas comunes vinculados al uso de armas por las empresas de seguridad privada

Problemas vinculados al registro	Problemas vinculados a la utilización incorrecta de armas	Problemas vinculados al almacenamiento de armas	Problemas vinculados a la custodia de armas por los agentes
No se registra adquisición, traspaso, préstamo sin registro del arma.	Desproporción del uso de armas en situaciones vinculadas a la función del agente.	Pérdida o Sustracción de armas registradas a nombre de las empresas de seguridad del arsenal.	Extravío del arma asignada a los agentes privados.
Alteración de las características de registro de las armas.	Utilización de las armas en situaciones ajenas a las funciones del agente.	Carencia de registro del arsenal por parte de la empresa.	Asaltos a los agentes con el fin de sustraer el arma asignada.
	Utilización accidental de armas de fuego por negligencia o impericia del agente.		Autolesión del agente causado por mal manejo del arma asignada.

Fuente: UNLIREC, Op. Cit. y Saavedra, Op. Cit.

establecen los problemas más comunes y complicados de resolver. En esta línea, el cuadro 4 muestra algunas de estas situaciones que pueden resumir el estado de esta materia en la región.

²² Ramsey, G. (23 de octubre de 2012). Las Empresas Privadas de Seguridad son una Necesidad Desafortunada en Centroamérica. Obtenido de InSightCrime: <http://es.insightcrime.org/analisis/las-empresas-privadas-de-seguridad-son-una-necesidad-desafortunada-en-centroamerica>.



seguridad privada ha estado ligada a poderosas redes de narcotráfico.²³ Igualmente, han existido denuncias por el manejo inadecuado (negligente o doloso) de armas por agentes de seguridad privada en Guatemala, Honduras y Costa Rica.²⁴

Condiciones de operación de las empresas de seguridad

Los problemas vinculados con las condiciones de operación de las empresas de seguridad se abarca desde el mismo proceso de selección de personal, la capacitación de este, así como el cumplimiento de los derechos laborales y garantías sociales para los agentes de seguridad. En esta línea, se ha plantea-

El Salvador y Nicaragua:

Por otra parte, la capacitación se califica como puntual e inicial, pero carente de un proceso de inducción sistemática. Asimismo, no se brinda capacitación permanente al agente de seguridad privada, lo que evita que estos puedan mejorar de forma cotidiana en su trabajo. Igualmente, el afán por reducir costos para competir en los mercados de la seguridad privada constituye un serio reto para cumplir con derechos laborales mínimos como jornadas de trabajo reguladas y equipamiento de trabajo. Esto provoca mucha rotación del personal, lo que aumenta el peligro de cometer errores en una función tan delicada (ibid.).²⁷

Cuadro 5: Requisitos para ser guarda de seguridad privada

	Edad	Nivel educación	Examen psicológico y físico	No tener antecedentes penales	Imposibilidad con función policial
Costa Rica	18	Sexto grado	Sí	Sí	Sí
El Salvador	18	Sexto grado	Sí	Sí	No indica
Guatemala	18	Sexto grado	No	Sí	Sí

Fuente: Arias, P (2009). Seguridad privada en América Latina: el lucro y los dilemas de una regulación deficitaria. FLACSO. Chile.

do la reticencia de algunas empresas de acogerse a códigos de conducta internacionalmente aceptados, tales como el Código Internacional de Conducta de la Asociación de Proveedores de Seguridad Privada (ICoCA, por sus siglas en inglés).²⁵

En la misma línea, se ha señalado que los procesos de selección de personal no cumplen con criterios mínimos para asegurar que el agente de seguridad cumpla con las características mínimas para afrontar este tipo de trabajo. Asimismo, no existe un seguimiento de conducta que permita asegurar que el comportamiento se apegue a los estándares mínimos físicos y psicológicos de forma constante.²⁶ A pesar de que los requisitos son relativamente básicos para ser guarda de seguridad privada, el cuadro siguiente muestra los requisitos establecidos para Costa Rica,

Los retos de la seguridad privada en Costa Rica

Como se planteó anteriormente, el proceso de construcción de la seguridad privada en Costa Rica data de finales de la década de 1980, cuando se produce una privatización de los servicios de seguridad que se adiciona a las fuerzas policiales del Estado costarricense, y que termina por sustituir funciones que este realizaba. Como se pudo observar en el acápite anterior, el caso costarricense no fue la excepción al proceso de erosión de legitimidad de los servicios de seguridad pública, lo que ha provocado el incremento de soluciones privadas a la percepción de inseguridad con que conviven los y las habitantes. En tal sentido, a pesar de que ha existido un incremento permanente del presupuesto en seguridad pública (ver gráfico 9), también se ha producido un incremento permanente del sector de seguridad privada (ver gráfico 10).

²³ Ibid.

²⁴ UNRILEC, Armed Privated Security in Latin America, Op. Cit.

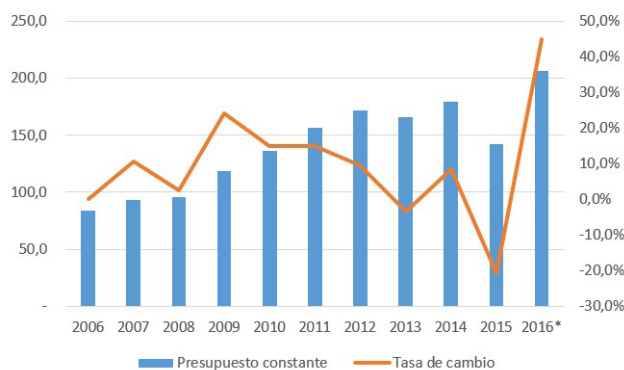
²⁵ ICoCA. (5 de mayo de 2017). The ICoC Association. Obtenido de <https://icoca.ch/en/icoc-association>.

²⁶ Saavedra, Op. Cit.

²⁷ Arias, P (2009). Seguridad privada en América Latina: el lucro y los dilemas de una regulación deficitaria. FLACSO. Chile.

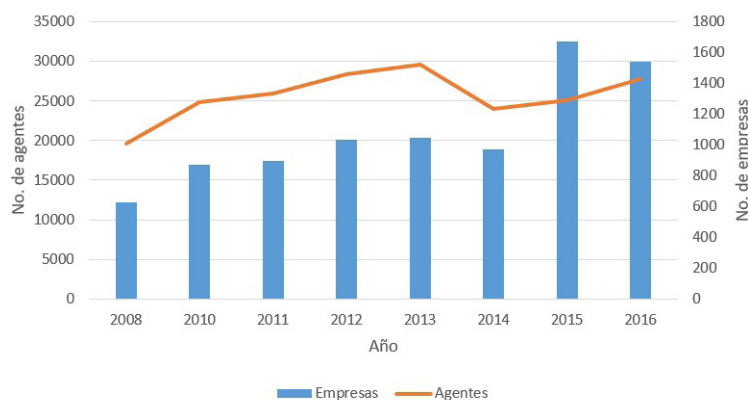


Gráfico 9: Presupuesto del Ministerio de Seguridad Pública de Costa Rica (millones de colones) y tasa de crecimiento anual (2006-2016)



Fuente: elaboración propia a partir de la Contraloría General de la República CGR (2006-2010)

Gráfico 10: Evolución del número de empresas de seguridad privada para años seleccionados (2008-2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de Espinoza (2015) y Memorias del Ministerio de Seguridad Pública, 2011-2015

Nota: se incluyen todas las empresas registradas, sin importar su situación jurídica actual

De tal forma, se estima que los servicios de seguridad privada en el país alcanzan los 300 millones de dólares anuales.²⁸ Paradójicamente, dichos llegaron a cooptar y a suplir la necesidad de seguridad de las entidades estatales, que se convierten en el principal comprador de este tipo en la segunda mitad de la década anterior²⁹ y para el 2012 se estima que el

Estado costarricense gastaba 1.688 millones de colones con tal fin.³⁰

Desde esta perspectiva, la gobernanza democrática de la seguridad privada en Costa Rica debe enfrentar retos en cuatro frentes: (a) el fortalecimiento y la renovación normativa, (b) el aumento de las capaci-

28 Espinoza, A. Y. (2015). Seguridad Privada en Costa Rica. San José: Informe para UNRILEC.

29 Muñoz, M. (Septiembre, 2011). Estado y seguridad privada

en Costa Rica. Análisis de coyuntura. Diálogos. Revista Electrónica de Historia, 12 (2). Pp. 1-50.

30 Espinoza, La seguridad privada en Costa Rica, Op. Cit.



dades estatales de control de los servicios de seguridad privada, (c) la relación entre armas y seguridad privada y (d) las condiciones de operación de las empresas y la relación con los agentes de seguridad.

a. La implementación normativa

El actual marco jurídico que regula la seguridad privada en Costa Rica se encuentra compuesto por la Ley de Servicios de Seguridad Privada (Ley 8395, de 2003) y su reglamento (Decreto SP-33088, de 2013). Asimismo, para el uso de armas se aplica la Ley de Armas y Explosivos (Ley 7530). Desde su promulgación, dicha ley solo ha recibido una modificación en un artículo, mientras que se han presentado dos proyectos de reforma dirigidos al cobro de los costos de la confección de carné para los(as) oficiales y la adición de sanciones económicas a las violaciones de las regulaciones de estas, tanto por los(as) oficiales como por las empresas de seguridad; ambas iniciativas fueron rechazadas. Asimismo, se encuentra en la corriente legislativa un proyecto que pretende una reforma integral de la ley, que en su momento fue adversado por el Ministerio de Seguridad Pública, dado que establecía una serie de funciones sin contenido presupuestario.³¹ Actualmente, se discute el proyecto 19.281, que pretende cobrar la elaboración de los carnés de agente y portación de armas, presentado por el Ministerio de Seguridad Pública.

Por otra parte, el reglamento promulgado en el 2006 fue reformado en el 2013, con el fin de adaptar un sistema de registro y control electrónico de empresas, agentes y permisos de portación de armas.

Resulta oportuno señalar que la normativa en cuestión fue revisada en el 2015 por un grupo de trabajo del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, encargado del estudio de la legislación atinente a los servicios de seguridad privada. En este informe se llamó la atención sobre la falta de referencias normativas a los tratados internacionales y buenas prácticas internacionales existentes en la materia. Además, se puntualizó la falta de referencias regulatorias sobre la existencia de relaciones entre el personal de las empresas de seguridad y los servicios de seguridad del Estado (por ejemplo, pro-

hibiciones para que funcionarios de seguridad pública, separados por razones disciplinarias, pasen a formar parte del personal de empresas de seguridad privada).³²

Los primeros años de esta década condujeron a un avance en el control y registro de las empresas de seguridad privada. El Ministerio de Seguridad Pública tomó la decisión de llevar a cabo un proceso de uso de tecnologías de la información, capaces no solo de facilitar el proceso de registro de las empresas de seguridad y el control de las armas de fuego, sino también de controlar con mayor precisión a empresas y agentes,³³ que se concretó en el uso del sistema “Controlpass”³⁴, el cual se transformará en el único sistema aceptado durante el 2017. Asimismo, dadas las sustracciones de armas de empresas privadas y los problemas en el control de estos artefactos, se ha desarrollado un proceso de regulación por vía de acuerdos, directrices y órdenes, que se resumen en el cuadro 6.

En esta línea, se ha señalado que dadas las potestades que ha reconocido la Sala Constitucional para la regulación de uso de armas, el Ministerio de Seguridad Pública debe ejercer con mayor amplitud estas potestades para sustituir el bloqueo legislativo que pueden afrontar ambos temas.

31 Solano, H. (29 de agosto de 2014). Ministro de Seguridad pide a diputados(as) archivar reforma a ley de seguridad privada. La Nación.

32 ONHRC, Op. Cit.

33 Memorias 2013-2016 del MSP.

34 El Controlpass es “una herramienta tecnológica que permite gestionar solicitudes de venta, inscripción y permisos de portación de armas; así como la regulación de las empresas y los agentes de seguridad privada” (Controlpass, 2017).



Cuadro 6: Regulaciones normativas potestad del Ministerio de Seguridad Pública

Fecha	Contenido de la acción
2012	Se denegará la inscripción y portación de armas de fuego a personas con antecedentes penales o policiales por los delitos contra la propiedad, violencia doméstica, delitos contra la vida, delitos contra la libertad, e infracción a la Ley de Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas y Actividades Conexas.
2013	Reunión general de escuelas de adiestramiento en seguridad privada.
	Inicio de la capacitación e implementación del sistema Controlpass.
	Regulación de los uniformes de seguridad privada (diferenciación de la seguridad pública).
2014	Uso del sistema Controlpass.
2015	Acuerdo 2015-123. Introducción del concepto de “seguridad preventiva”, y solicitud de no usar armas de fuego en instalaciones de atención público.
2016	Emisión del nuevo perfil de competencia laboral del agente de seguridad privada. Contiene los requisitos mínimos y capacidades básicas para el puesto. Señala además los test psicológicos empleados en la evaluación de la idoneidad para el cargo.
	Acuerdo 2016-132. Se reduce el ámbito de uso de armas de las empresas de seguridad privada a: custodia y transporte de valores y mercancías, así como para custodia de personas. Las situaciones no contempladas en estas tres tareas, pueden justificarse a partir de un estudio de riesgos elaborado por una persona profesional inscrita en la Dirección de Servicios de Seguridad Privada (DSSP). La disposición fue respalda por sentencia de la Sala Constitucional No. 013220-16.
	Regulación de empresas de seguridad para eventos masivos.
2017	Regulación sobre utilización de carnés de portación de armas y de agente de seguridad. Se podrán usar los mismos carnés al cambiar la empresa a la cual el agente de seguridad presta servicios.

Fuente: elaboración propia a partir de base de datos de comunicados de la DSSP

b. Las capacidades estatales de control de los servicios de seguridad privada

En las propuestas de reforma normativa, presentadas en el 2012, se justifica la instauración de sanciones económicas como un mecanismo de dotación de recursos para la Dirección de Servicios de Seguridad Privada del Ministerio de Seguridad Pública (DSSP). En este sentido, para el 2015 el departamento se encontraba compuesto por 10 personas, que tenían que vigilar y controlar la existencia de más de 1.000 empresas y 27.000 efectivos de seguridad privada;³⁵ para el 2017, el total era de 22 personas, que con la fiscalización necesaria habían establecido una reducción significativa del número real de empresas existentes.³⁶

Desde esta perspectiva, con la aplicación del nuevo

reglamento, el ejercicio más constante de la potestad normativa del Ministerio de Seguridad Pública; así como la aplicación el sistema Controlpass hizo más evidente la existencia de un sector de empresas que contaban con arsenales y agentes que no podían ser localizadas al realizar un ordenamiento de los registros. En tal sentido, la Dirección de Servicios de Seguridad Privada informó que para el 2016 se contaban con 605 compañías que se encontraban inscritas y vigentes, 231 tenían la licencia vencida y 707 empresas no lograban ser localizadas.³⁷ De acuerdo con las memorias institucionales del Ministerio de Seguridad Pública de los últimos cinco años, ha existido un incremento en el personal, lo que ha producido un aumento en las inspecciones a empresas de seguridad privada. Por otra parte, la Dirección General de Armamento informó que

35 Espinoza, La Seguridad Privada en Costa Rica, Op. Cit.

36 Roberto Méndez, Entrevista realizada por los autores el 8 de junio de 2017.

37 Editorial. Descontrol de la seguridad privada. La Nación. (28 de mayo de 2016). Editorial. Obtenido de La Nación: http://www.nacion.com/opinion/editorial/Descontrol-seguridad-privada_0_1563443647.html



en el 2014 realizó un total de 131 inspecciones a empresas de seguridad y en 2015 se informaba que este tipo de acciones alcanzaban a 147 empresas (DSSP, Comunicado 7, 2015), lo que demostraba un avance, pero también hacía evidente el faltante de recursos para cubrir la necesidad de control de un sector en crecimiento.

En esta línea, la sección de Delitos Varios del Organismos de Investigación Judicial (OIJ) ha detectado la existencia de empresas cuya relación entre el tamaño del arsenal y agentes es desproporcionada. Para identificar esos casos se requiere una revisión constante de las empresas, no solo en el proceso de inscripción o reinscripción cada cinco años.³⁸ Además, se ha determinado en varios casos la desaparición de empresas debidamente inscritas ante la Dirección de Servicios de Seguridad Privada que sirven como mampara para la comisión de actividades delictivas, entre ellas el tráfico de armas y su traslado a Panamá, país en el cual existe una veda de armas.³⁹ Así por ejemplo, en mayo de 2016 se informó de la imposibilidad de encontrar 7.070 armas registradas a nombre de empresas privadas,⁴⁰ y en junio de la aparición de armas de 11 empresas de seguridad que eran vendidas en Panamá.⁴¹ Asimismo, el Ministerio de Seguridad Pública ha señalado que “una pistola 9mm que tiene un costo de \$1.000 (USD) es vendida en la zona fronteriza con Panamá entre \$3.000 y los \$4.000”.⁴² Ambas situaciones, por consiguiente, provocan un aumento de la dificultad de mantener la trazabilidad de las armas, que facilita su comercio ilícito tanto a gran escala como al menudeo.

En otro orden de ideas, la carencia de recursos ha llevado a un modelo en el cual los requisitos más importantes de inscripción de agentes de seguridad privada se encuentran fuera del control del Estado.

38 Molina Ramírez, D., entrevista realizado por los autores el 17 de mayo de 2017.

39 Ibid.

40 Arguedas, C. (24 de mayo de 2016). 7.000 armas de vigilancia privada se esfumaron. Obtenido de La Nación: http://www.nacion.com/sucesos/seguridad/armas-vigilancia-privada-esfumaron_0_1562643732.html.

41 Arguedas, C. (20 de junio de 2016). Armas de 11 empresas de seguridad de Costa Rica aparecen en Panamá. Obtenido de La Nación: http://www.nacion.com/sucesos/seguridad/Armas_de_fuego_regulacion-delincuentes-Panama_0_1568043293.html.

42 Ibid.

Así, por ejemplo, los dictámenes de “idoneidad mental” y de “vida y costumbres” para el puesto de agente, así como el de portación de armas, son de carácter privado, por lo que se encuentran fuera del control de la administración, que solo puede verificar que el profesional que realizó las pruebas se encuentra debidamente autorizado para el ejercicio de la profesión.

Cabe resaltar que para el caso de la aplicación del Acuerdo del Ministerio de Seguridad Pública 2016-132, se tomó una solución intermedia, en la cual los y las profesionales autorizados(as) deben estar acreditados(as) ante la Dirección de Servicios de Seguridad Privada, previa demostración de su idoneidad y del proceso de capacitación elaborado por el Colegio de Criminólogos y de Asis Internacional,⁴³ lo cual permite una mayor capacidad de control por parte de la administración pública.

c. Relación entre armas y empresas de seguridad

El ejercicio de potestades de control y seguimiento de los arsenales de las empresas de seguridad privada constituye uno de los retos fundamentales en la gobernanza del sector. En este sentido, habían para el 2016 un total de 27.513 agentes privados inscritos, de los cuales 26.145 tenían permiso de portación de armas; además, se calculaba que la seguridad privada contaba con alrededor de 30.000 armas.⁴⁴ Esta situación plantea dos problemas distintos: la existencia de delitos producto del uso de armas por parte de agentes de la seguridad privada y, por otra parte, la relación entre las dificultades de control y el trasiego ilegal de armas.

El uso de armas provoca un aumento de la probabilidad de la comisión de delitos violentos. En esta línea, los y las trabajadores(as) de la seguridad privada parecen estar propensos(as) a sufrir o provocar la comisión de este tipo de delitos. Esta situación lleva a que se presenten eventos en que los y las agentes de seguridad privada aparecen como victimarios(as) o víctimas. Por ejemplo, según datos del Organismo de Investigación Judicial (OIJ), en los últimos cinco años, 22 agentes de seguridad privada aparecían

43 Asis internacional se define como una asociación dirigida a la mejora de la calidad de profesionales en seguridad, que reúne a 250 capítulos nacionales (AsisCR, 2017).

44 Editorial, La Nación, Op. Cit.

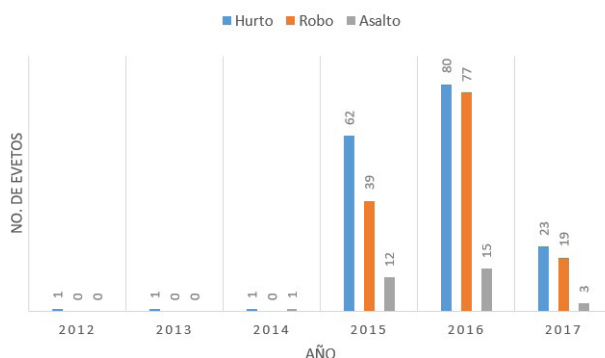


como víctimas de homicidio. Por otra parte, entre el 2013 y el 2014, se habían registrado 16 casos en que como perpetrador del homicidio se registraba a un agente de seguridad privada.⁴⁵

sa o el agente de seguridad pueden asumir responsabilidades legales por el uso de esta en actos ilegales.

No obstante, ya sea que se produzca por la falta de denuncias previas a los controles o por el incremento

Gráfico 11. Delitos en que se sustraen armas a empresas de seguridad privada y agentes de seguridad privada por tipo (2012-2017)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del OIJ

A partir del 2014, conforme los procesos de control se han hecho más rigurosos, se inició el proceso de registro mediante el sistema Controlpass, que entró a funcionar en noviembre de 2013; se ha producido un aumento sistemático del aumento de delitos vinculados con la sustracción de armas. Como muestra el gráfico 11 se pasó de una mínima cantidad de denuncias de sustracción a un registro mucho más grade de estas.

¿A qué se debe ese incremento? De momento, no existen razones claramente establecidas. Sin embargo, la necesidad de reportar la sustracción resulta indispensable en la medida que los controles permiten determinar la pertenencia de las armas. De no registrar la pérdida del dominio del arma, la empre-

masivo de estos acontecimientos, los datos reflejan la existencia de un fenómeno difícil de controlar: la sustracción para el trasiego ilegal. De tal manera, las armas son sustraídas a las empresas de seguridad a gran escala mediante robos a las instalaciones centrales de estas, como ejemplifica el cuadro 7.

Durante los últimos dos años se ha producido un aumento en el registro de denuncias por sustracción de armas a personal de las empresas de seguridad. Como puede apreciarse en el gráfico 12, se registraron un total de 187 denuncias de este tipo. Este tipo de delitos abastece a un mercado ilegal de venta a pequeña escala que igualmente resulta difícil de controlar (Molina Ramírez, 2017).⁴⁶

Cuadro 7: Ejemplos de incidentes a empresas de seguridad privada registrados en medios de noticias nacionales (2012-2016)

Fecha	Empresa	Total de armas
10/2012	Armería Polini	80
04/2015	Secure S.A.	16
01/2016	Alfa	26
06/2016	Golán	12
10/2016	K9	42
10/2016	ASA	53

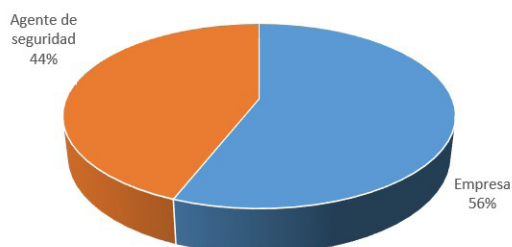
Fuente: elaboración propia a partir de base de datos "Noticias sobre empresas de seguridad"

45 Espinoza, La Seguridad Privada en Costa Rica, Op. Cit.

46 Molina Ramírez, Op. Cit.

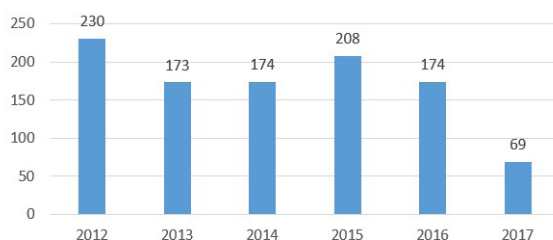


Gráfico 12: Armas sustraídas a empresas de seguridad privada y agentes de seguridad privada (2012-2017)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del OIJ.

Gráfico 13. Cantidad de personas señaladas por año que indicaron como oficio, oficial de seguridad privada (2012-2017)



Fuente: OIJ (2017)⁴⁷

Además, existen actos violentos vinculados con agentes de seguridad privada en Costa Rica. Desde el 2012 hasta abril del 2017, se han presentado 1.028 investigaciones judiciales contra oficiales de seguridad que laboran en empresas de capital privado. Existe un riesgo inherente que debe mitigarse con un registro actualizado de oficiales, hecho que pone de realce la necesidad de ofrecer capacitaciones constantes a estas personas y abre el debate sobre el aumento en el riesgo operativo que significa el tener personal armado en los diferentes lugares de trabajo, pues puede ser víctima de asaltos o victimario de actos violentos. El anterior gráfico muestra la

cantidad de oficiales privados vinculados con actos violentos, según el OIJ.

d. Funcionamiento de las empresas de seguridad y relación con agentes privados

Algunas empresas de seguridad han intentado establecer mejoras en su gestión integral. Con tal fin, se han desarrollado procesos de agrupación, tales como la Asociación Costarricense de Empresas de

⁴⁷ OIJ (2017). Informe sobre oficiales de seguridad privada reseñados desde el 2012 al 2017. Organismo de Investigación Judicial (OIJ). Costa Rica.



Seguridad (ACES), que reúne a 28 miembros.⁴⁸ Por otro lado, se ha formado un capítulo costarricense de ASIS, una asociación dirigida a la mejora de la calidad de profesionales en seguridad que reúne a 250 capítulos nacionales. Adicionalmente, se han iniciado algunos procesos de certificación que incluyen, de acuerdo con Espinoza:⁴⁹

- Certificado de Protección Profesional (CPP)
- Certificado de Investigador Profesional (PCI)
- Certificado Profesional en Seguridad Física (PSP)
- La norma de calidad ISO 9001: sobre gestión administrativa de calidad
- La Norma OHSAS 18001: sobre salud y seguridad laboral
- La certificación BASC, que actualmente registra a 18 empresas y tiene como fin evitar la penetración del narcotráfico en las empresas, para lo cual se ha planteado el uso de polígrafo y el examen de uso de estupefacientes

Sin embargo, no se registran al momento, casos dirigidos a la adopción de códigos de conducta internacionalmente aceptados, tales como el Código Internacional de Conducta de la Asociación de Proveedores de Seguridad Privada (ICoCA, por sus siglas en inglés). Este instrumento, del que participan Estados, organizaciones no gubernamentales y empresas de seguridad privada, establece una serie de buenas prácticas que permitirían una mejora de las empresas de seguridad respecto al uso de la fuerza, al resguardo y control de armas de fuego, a los sistemas de selección y capacitación del personal, así como en las condiciones laborales de los y las agentes de seguridad. El principal problema de aplicación de este tipo de instrumentos consiste en el encarecimiento del funcionamiento de las empresas de seguridad, en un mercado competitivo donde los costos constituyen un elemento fundamental para los actores que utilizan estos servicios.⁵⁰

Por otra parte, ACES ha denunciado que “más del 60% de la venta de servicios de vigilancia es informal. Añadió que esta labor la realizan empresas que incumplen con las jornadas de trabajo, con los salarios y que, además, no pagan las cargas sociales”.⁵¹ En esta línea, también se ha denunciado la existencia de competencia desleal de algunas empresas y la posibilidad que brinda la ley de que las MiPyMes de seguridad (menos de cinco agentes según el artículo 43 de la Ley 8395) no se inscriban, lo cual abre un espacio para este tipo de situaciones al salir del control de la administración. Desde esta perspectiva, hay empresas que compiten reduciendo salarios, lo que, señalan los personeros de ACES, es aceptado por algunos(as) usuarios(as) de estos servicios, tanto públicos como privados.⁵²

En otro orden de ideas, los y las agentes de seguridad no han optado aún por mecanismos de asociación nacional, pero sí se han realizado intentos de organización gremial dentro del Sindicato de Trabajadores de la Empresa Pública y Privada (SITEPP). Este sindicato ha publicado que se ha avanzado en el proceso de sindicalización en varias empresas, entre ellas Seguridad Delta y Seguridad Wackenhut, donde se registran seccionales de esta organización (SITEPP, 2017). Asimismo, han creado grupos en redes sociales, entre ellos el perfil de Facebook “Oficiales de Seguridad Privada de CR” (2017). En estos espacios se señalan una serie de problemas en la relación entre empresas y agentes. Dentro de las principales reivindicaciones de este grupo se encuentran:

- **Extensas jornadas de trabajo:** 12 horas diarias, 6 días a la semana y un día libre
- **Exceso de oferta de agentes de seguridad,** lo que provoca una disminución de las condiciones laborales
- **Falta de pagos de horas extra**
- **Baja retribución salarial,** actualmente el salario mensual neto es de 285.909,79 colones (Aproximadamente 505 dólares USD), lo que obliga a tomar horas extras cuando son pagadas

48 ACESCR. (1 de junio de 2017). Obtenido de Asociación Costarricense de Empresas de Seguridad Privada: <http://aces-cr.com/#partner>.

49 Espinoza, La seguridad privada en Costa Rica, Op. Cit.

50 ICoCA. (5 de mayo de 2017). The ICOC Association. Obte-

nido de <https://icoca.ch/en/icoc-association>.

51 Arguedas, 7000 armas de vigilancia privada..., Op. Cit.

52 Fernández, E. (1 de mayo de 2016). Reforma Procesal Laboral sacudirá a empresas de seguridad. El Financiero.



- **Desconocimiento de derechos laborales**, que provoca abusos en los finiquitos de trabajo, en que se indica que los y las oficiales firman sin saber que se encuentran renunciando a todo derecho posterior
- **Empresas morosas con la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS)**, que cambian de personería jurídica para evadir el pago de obligaciones preexistentes con los y las trabajadores(as)
- **Pago de salarios en efectivo para evadir el pago de cargas laborales**
- **Atrasos en la fecha de pago**
- **Conductas de acoso laboral por parte de los(as) supervisores(as)**
- **Bajos niveles de capacitación**

Consideraciones finales y recomendaciones

El reto de la seguridad privada, si bien tiene causas similares en el istmo como la inseguridad y la desconfianza, tiene elementos diferenciadores entre los países del norte y del sur de América Central, entre ellos el alcance de la regulación normativa, la relación de agentes entre la seguridad pública y la seguridad privada, así como la efectividad de control de esta actividad. Sin embargo, el ejercicio de la actividad de seguridad privada no necesariamente está regulado con un enfoque de Derechos Humanos, y tampoco se han tomado en cuenta los códigos internacionales de conducta de las empresas de seguridad.

El aumento sistemático de la posesión y manejo de armas por parte de las empresas de seguridad y la incapacidad de los Estados de establecer un mecanismo de trazabilidad de estas constituyen uno de los principales retos regionales. En esta línea, la existencia de un mercado negro que se alimenta de empresas de seguridad fantasmas, o de la sustracción al menudeo de las armas compradas legalmente por estas, debe convertirse en una prioridad para reducir los riesgos que esta situación acarrea.

Las autoridades costarricenses han desarrollado un proceso de control de las empresas de seguridad pri-

vada. No obstante, ese esfuerzo resulta incompleto y fragmentario. Así, en la medida en que se han reforzado los controles estatales, los alcances de una zona requieren la inversión para el control de las externalidades (efectos no deseados) que produce la seguridad privada, se hace más amplio.

Por tal motivo, la gobernanza de la seguridad privada depende de la capacidad de las autoridades gubernamentales de incorporar tanto al empresariado como a los y las agentes privados. En este sentido, mejorar las condiciones de ambas partes en un mercado más regulado, con menos espacios para la competencia desleal, redundará en una mejora de las condiciones de trabajo, que se percibe como un sector vulnerable y explotado en el entramado de la seguridad privada.

Igualmente, la participación de los y las usuarios(as) resulta clave para comprender el funcionamiento del mercado de la seguridad privada. En este sentido, los espacios para la informalidad fomentan una reducción de costos, que pueden ser el elemento clave que tomen en cuenta los y las clientes de las empresas sobre componentes de la calidad del servicio y apego a las normativas de protección al trabajador(a).

Recomendaciones en el ámbito normativo

La falta de sanciones por el incumplimiento de las regulaciones y normas establecidas en la ley. En este sentido, de acuerdo con la actual normativa y reglamentación costarricense solo puede cancelarse el permiso de funcionamiento a las empresas de seguridad privada por vender, alquilar, ceder, traspasar o negociar, en cualquier forma, la autorización otorgada y detener, aprehender, interrogar, requisar o, de cualquier manera, privar de la libertad a una persona. Cuando se esté ante un flagrante delito, podrán privar de libertad momentáneamente; en este caso, deberán comunicar el hecho en forma inmediata a la autoridad competente.

En este sentido, no existe actualmente sanción legal y mucho menos suspensión o cancelación del permiso de funcionamiento por la reincidencia de faltas de las empresas de seguridad que se consideran menos graves en dicho cuerpo normativo, tales como:



1. Los problemas vinculados con la falta o deficiente registro permanente del personal, las armas, las municiones y los equipos necesarios para las labores de seguridad, así como de los bienes que sean propiedad individual de sus miembros y se destinen al desempeño de sus funciones.
2. La carencia de lugares para el resguardo y el almacenamiento debidos del armamento, las municiones y el equipo necesario para las labores de seguridad.
3. El incumplimiento de las normas establecidas en el Código de Trabajo en cuanto a jornadas laborales, salario mínimo, vacaciones, extremos laborales y demás derechos contemplados en dicho cuerpo normativo.

Desde esta perspectiva, se hace indispensable una revisión de la actual ley que adopte los lineamientos internacionales sobre Derechos Humanos y que dote a las autoridades competentes de mayores potestades jurídicas para sancionar con la cancelación de los permisos de funcionamiento de aquellas empresas que no cumplan con la normativa.

Recomendaciones en torno a la gestión estatal

Para cumplir con las funciones de fiscalización debe producirse un aumento del personal encargado de estas tareas que sea proporcional a la cantidad de empresas y agentes inscritos. En esta línea, debe asegurarse presupuestariamente la capacidad de realizar las inspecciones periódicas establecidas por la ley, que permita comprobar la existencia y el funcionamiento de las empresas. En esta línea, el Estado debe asumir el manejo, aplicación y calificación de las pruebas psicológicas de idoneidad para el ejercicio de las funciones de seguridad privada. Los costos de muchas de estas funciones deben ser asumidas por las empresas de seguridad privada, interesadas en brindar una actividad riesgosa.

Control de armas de las empresas de seguridad privada

Resulta indispensable un aumento sostenido de las inspecciones de funcionamiento, que realiza la DSSP, y las inspecciones de arsenales que ejecuta la Dirección General de Armamento (DGA). Esa

división de funciones produce un encarecimiento de esta tarea; en este sentido, resulta conveniente aumentar los niveles de coordinación, para que al concentrar los recursos de ambas dependencias las inspecciones se ejecuten de forma conjunta, lo que permitiría una fiscalización de este aspecto fundamental con que deben trabajar las empresas.

Por otra parte, el Ministerio de Seguridad Pública aprobó el acuerdo 2016-132, mediante el cual se reduce el ámbito de uso de armas de las empresas de seguridad privada. Es necesario ahondar en este tipo de medidas, que incluso deben incorporarse mediante reforma normativa a la ley reguladora de los servicios de seguridad privada. Asimismo, deben establecerse procesos de capacitación en el uso de armas (no simplemente un curso inicial y básico, como en la actualidad), ambas medidas permitirían una reducción del uso de armas en los servicios de seguridad privada y que, en los pocos casos en que se empleen, los y las agentes sean las personas más capacitadas para ello.

Recomendaciones para el mejoramiento de las empresas

Resulta indispensable aplicar el código de conducta internacional de ICoCa. Este instrumento, del que participan Estados, organizaciones no gubernamentales y empresas de seguridad privada, establece una serie de buenas prácticas que permitirían una mejora de las empresas de seguridad respecto al uso de la fuerza en la seguridad, al resguardo y control de armas de fuego, a los sistemas de selección y capacitación del personal, así como mejoras en las condiciones laborales de los y las agentes de seguridad.

Por tal motivo, la DSSP se encuentra desarrollando un proceso de certificación de calidad, que permita la introducción de las buenas prácticas establecidas por este instrumento internacional. Esta certificación no puede ser únicamente un elemento diferenciador en el mercado, sino que también debe tornarse en un requisito obligatorio para el funcionamiento de las empresas.

Por otra parte, una serie de denuncias demuestran la existencia de altos niveles de frustración en los y las agentes de seguridad. De tal forma, se ha constituido una población que se percibe como explotada y maltratada por la empresas, con el agravante del uso de armas en sus funciones cotidianas, situación



que se convierte en el caldo de cultivo para la producción de hechos violentos en el ámbito laboral y familiar. Por consiguiente, las autoridades competentes (la DSSP, la Inspección Laboral del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y la Caja Costarricense del Seguro Social) deben contar con los recursos necesarios para fiscalizar el cumplimiento y evitar que se produzcan estas violaciones normativas.

Referencias

- ACESCR. (1 de junio de 2017). Obtenido de Asociación Costarricense de Empresas de Seguridad Privada : <http://acescr.com/#partner>.
- ALCR. (2 de junio de 2017). Registro de proyectos de ley. Obtenido de Asamblea Legislativa de Costa Rica: http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/Pginas/Proyectos%20de%20ley.aspx.
- Arguedas (a), C. (24 de mayo de 2016). 7.000 armas de vigilancia privada se esfumaron. Obtenido de La Nación: http://www.nacion.com/sucesos/seguridad/armas-vigilancia-privada-esfumaron_0_1562643732.html.
- Arguedas (b), C. (20 de junio de 2016). Armas de 11 empresas de seguridad de Costa Rica aparecen en Panamá. Obtenido de La Nación: http://www.nacion.com/sucesos/seguridad/Armas_de_fuego_regulacion-delincuentes-Panama_0_1568043293.html.
- Arias (2009). Arias, P (2009). Seguridad privada en América Latina: el lucro y los dilemas de una regulación deficitaria. FLACSO. Chile.
- AsisCR. (1 de junio de 2017). Asis Capítulo Costa Rica 271. Obtenido de <http://www.asiscostarica.com/index.php/asis/asis-internacional>.
- Banco Mundial. (2011). Crimen y Violencia en Centroamérica. Un desafío para el desarrollo. Washington: Banco Mundial.
- Banco Mundial. (13 de diciembre de 2012). Central America: Private sector makes fighting crime its business. Obtenido de Banco Mundial: <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2012/12/13/crime-prevention-central-america-private-sector-business>.
- Cajina, R. y. (2015). Relaciones civiles-militares en Centroamérica. San José: Estado de la Región.
- Caonero, E., & al., e. (1 (1) (junio-diciembre, 2011)). Control y regulación de las empresas de seguridad privada en América Latina y el Caribe: un análisis comparativo. Revista Policía y Seguridad Pública, 187-266.
- CASACSICA. (23 de enero de 2016). En alianza con FOPREL se presenta en 4 países propuesta de Ley marco de armas de fuego y Ley marco de servicios de seguridad privada. Obtenido de Programa para Centroamericano para el Control de Armas Pequeñas y Ligeras : <http://casacsica.org/en-alianza-con-foprel-se-presenta-en-4-paises-propuesta-de-ley-marco-de-armas-de-fuego-y-ley-marco-de-servicios-de-seguridad-privada/>.
- CEG. (2015). Inseguridad Ciudadana en Centroamérica. El negocio de la violencia. Guatemala: Centro de Estudios de Guatemala.
- Dammert, L. (2008). Seguridad pública y privada en las Américas: desafíos del análisis institucional. Washington: Organización de Estados Americanos.
- Datosmacro. (2015). Belice Homicidios intencionados. Obtenido de <http://www.datosmacro.com/demografia/homicidios/belice>: <http://www.datosmacro.com/demografia/homicidios/belice>.
- Donodio, M. (2013). Índice de seguridad pública : Centroamérica : Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras,. Buenos Aires: Resdal.
- Espinoza, A. Y. (2001). La seguridad privada en Centroamérica. San José: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.
- Espinoza, A. Y. (2015). Seguridad Privada en Costa Rica. San José: Informe para UNRILEC.
- ICoCA. (5 de mayo de 2017). The ICoC Association. Obtenido de <https://icoca.ch/en/icoc-association>.
- La Nación. (28 de mayo de 2016). Editorial. Obtenido de La Nación: http://www.nacion.com/opinion/editorial/Descontrol-seguridad-privada_0_1563443647.html.
- Latinobarómetro. (4 de mayo de 2017). Latinobarómetro. Análisis Online. Obtenido de <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>.



- Mdforum. (20 de 5 de 2017). Participants Document of Montreaux. Obtenido de Mdforum: <http://www.mdforum.ch/en/participants>.
- Molina Ramírez, D. (17 de mayo de 2017). Entrevista. (C. H. Segura, Entrevistador).
- MSPCR. (2013). Memoria Institucional 2012-2013. San José: MSP.
- MSPCR. (2014). Memoria Institucional 2013-2014. San José: MSP.
- MSPCR. (2015). Memoria Institucional 2014-2015. San José: MSP.
- MSPCR. (2016). Memoria Institucional 2015-2016. San José: MSP.
- Muñoz, M. ((setiembre, 2011)). Estado y seguridad privada en Costa Rica. Análisis de coyuntura. Diálogos. Revista Electrónica de Historia, 12 (2), 1-50.
- Oficiales de Seguridad Privada de Costa Rica. (1 de junio de 2017). Perfil de FB. Oficiales de Seguridad Privada de Costa Rica. Obtenido de <https://www.facebook.com/Oficiales-De-Seguridad-Privada-de-CR-190268937814764/>.
- ONHRC. (2015). Report on National Legislation on Private Security Services in Central America, Mexico and Cuba. Ginebra.
- Ramsey, G. (23 de octubre de 2012). Las Empresas Privadas de Seguridad son una Necesidad Desafortunada en Centroamérica. Obtenido de InSightCrime: <http://es.insightcrime.org/analisis/las-empresas-privadas-de-seguridad-son-una-necesidad-desafortunada-en-centroamerica>.
- Saavedra, B. (2014). La privatización de la seguridad en Centroamérica: el caso de El Salvador. Madrid: Tesis Doctoral. Universidad Estatal a Distancia.
- SIPRI (2017). Arms trade data. Stockholm International Peace Research Institute. Beijing.
- SITEPP. (1 de junio de 2017). Sindicato de Trabajadores de la Empresa Pública y Privada. Obtenido de <https://sitepp.wordpress.com/sector-privado/>.
- UNLIREC. (2011). Control y Regulación de las Empresas de Seguridad Privada en América Latina y el Caribe: un análisis comparativo. Lima: UN.
- UNODC. (2014). Global Homicide Book. Ginebra: ONU.
- UNODC. (2014). State Regulation concerning Civilian Private Security Services and their Contribution to Crime Prevention and Community Safety. Viena: UN.
- UNDP. (2015). Regional Human Development Report 2013-2014. Citizen Security with a Human Face: Evidence and Proposals for Latin America. UN: Nueva York.
- UNRILEC. (2016). Armed Private Security in Latin America. Nueva York: ONU.
- Villalobos, H. (19 de enero de 2017). Tasas de homicidios en Centroamérica 2006-2016: balance de una década. Obtenido de Funpadem: <https://pensandodesdecentroamerica.wordpress.com/2017/01/19/tasas-de-homicidios-en-centroamerica-del-2006-al-2016-balance-de-una-decada/>.



Autores

Carlos Humberto Cascante Segura

Licenciado en Derecho, Magíster en Diplomacia y M.Sc. en Historia por la Universidad de Costa Rica (UCR). Profesor de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA) y de la Maestría en Diplomacia de la Universidad de Costa Rica. Correo: carlos.cascante.segura@una.cr

Raúl Gerardo Fonseca Hernández

Licenciado en economía, Magíster en Economía del Desarrollo con Énfasis en Competitividad Empresarial. Es académico de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA) y de la Sede Occidente de la Universidad de Costa Rica (UCR). Correo: raul.fonseca.hernandez@una.cr

Pié de Imprenta

Fundación Friedrich Ebert
San José | Costa Rica

Hansjörg Lanz
Representante Fundación Friedrich Ebert
para Costa Rica, Nicaragua y Panamá
E-Mail: costarica@fesamericacentral.org
Tel.: +506 2296 0736
<http://www.fesamericacentral.org>

En 1965 la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES, Fundación Friedrich Ebert) abre en Costa Rica su primera oficina en la región centroamericana. El 23 de julio de 1965 se firma el Convenio de Cooperación entre el Gobierno de Alemania y el Gobierno de Costa Rica. El 1° de setiembre de 1980 se aprueba la Ley no. 6454 que lo ratifica.

Por más de 50 años la Fundación Friedrich Ebert en Costa Rica ha desarrollado sus actividades como plataforma de diálogo, análisis político y de asesoría política. La participación de múltiples actores y el fortalecimiento de la democracia social son bases de la cooperación realizada con instituciones sociales y políticas costarricenses.

En la actualidad, la Fundación Friedrich Ebert, a través de su oficina en Costa Rica, desarrolla los ocho campos de trabajo regional de la FES en América Central. El concepto de planificación en red de las seis oficinas centroamericanas consiste del trabajo nacional con intercambio regional y seguimiento nacional.

Las actividades permiten una cooperación con múltiples actores progresistas en los seis países centroamericanos y en los campos de la justicia social, la democracia, el cambio climático, la economía sostenible y la seguridad. Destaca además, en lo nacional y lo regional el trabajo sindical, de género y con jóvenes - agentes de cambio.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.